

MAREK PODKOWSKI

Uniwersytet Wrocławski

Nadzór nad samorządem gminnym w świetle ustawy scaleniowej z 1933 roku

Uchwalona 23 marca 1933 r. ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹ (ustawa scaleniowa) dokonała zasadniczych zmian w ustroju gminy wiejskiej w II Rzeczypospolitej. Przede wszystkim wprowadziła podział organów samorządu na stanowiące i kontrolujące oraz zarządzające i wykonawcze. W gminach wiejskich tymi organami były odpowiednio rada gminna i zarząd gminny, składający się z wójta, podwójciego i ławników.

Decentralizacja państwa wiąże się zawsze z pewnym nadzorem władz rządowych². Jakkolwiek bowiem decentralizacja polega na samodzielnym sprawowaniu administracji publicznej przez pewne podmioty administracji, to jednak ta samodzielność nigdy nie jest absolutna, tylko określona przez akty prawne³.

Ustawa scaleniowa z 1933 r. przewidywała, że nadzór państwowy nad działalnością gmin wiejskich sprawuje wydział powiatowy. Jednocześnie umocniła ona uprawnienia wydziału powiatowego nie tylko w stosunku do aktów organów samorządu, ale także i do samych organów⁴. Niektóre uchwały rady gminy, jak na przykład uchwalanie statutów miejscowych, podejmowanie uchwał w sprawach: nabycia, zamiany, zbycia i oddania w zastaw praw i nieruchomości, hipotecznego obciążenia i oddania w dzierżawę na ponad sześć lat wszelkich nieruchomości

¹ Dz.U. RP z 1933 r. nr 35, poz. 294.

² W tekście wykorzystano głównie literaturę międzywojenną. Z literatury nowszej, dotyczącej opisywanego zagadnienia zob. m.in. P. Tusiński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w prawie polskim dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Z dziejów administracji w Małopolsce w XVI–XX wieku*, red. D. Kupisz, Radom 2003; W. Paruch, *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.

³ A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 37–38.

⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 47.

oraz zakładów i przedsiębiorstw gminnych, jak również udzielenia na nie koncesji ponad powyższy okres podlegały zatwierdzeniu przez wydział powiatowy. Wydział powiatowy zatwierdzał powyższe uchwały w ciągu 60 dni od nadejścia uchwały. W wypadku, gdy wydział powiatowy odmówił zatwierdzenia uchwały podjętej przez radę gminy, służyło gminie prawo odwołania i skargi do instancji wyższej w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji. W taki sposób ustalono tryb postępowania władz nadzorczych przy zatwierdzaniu uchwał.

Decyzja o zatwierdzeniu uchwały mogła być wydana w dwojaki sposób: przez wyraźny akt zatwierdzenia i przez brak jakiegokolwiek decyzji władzy nadzorczej w ciągu 60 dni. Zatem po upływie tego terminu i braku w tym czasie decyzji władzy nadzorczej uchwała rady stawała się prawomocna i władza nadzorcza nie mogła już później wydać decyzji odmawiającej zatwierdzenia. Uchwały rady gminy dotyczące ustanawiania rodzaju i liczby stanowisk służbowych oraz wysokości wynagrodzenia na tych poszczególnych stanowiskach, uchwalenia przepisów o obowiązkach i prawach funkcjonariuszy gminnych, jak również ustanawianie dla nich przepisów dyscyplinarnych, a także uchwalanie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym dla zawodowych członków zarządu gminy oraz dla funkcjonariuszy gminy podlegały zatwierdzeniu przez wojewodę, jednak w rzeczywistości decyzję w tych sprawach podejmowały również wydziały powiatowe⁵.

Również uchwały zarządu gminy w sprawie oddania w dzierżawę (najem) oraz udzielenia koncesji na okres przekraczający trzy lata podlegały zatwierdzeniu przez wydział powiatowy w ciągu 60 dni.

W pewnych wypadkach mogła być także rozwiązana rada gminy. Można było tak postąpić w przypadku przekroczenia właściwości lub innego istotnego naruszenia obowiązujących przepisów lub statutów, jeżeli naraziło to na szkodę interes publiczny, a także gdy na skutek bezczynności bądź też nieudolnego lub niedbałego wykonywania ciężących na organie zadań, organ ten naraził związek samorządowy na straty materialne lub powodował w gospodarce samorządowej istotne nieprawidłowości. Ponadto, gdy rada gminy dopuszczała się lub tolerowała wśród swych członków publiczne wystąpienia, które były niestosowne i obniżały zaufanie do organów administracji, można było także ją rozwiązać. Przed rozwiązaniem należało organ ten wezwać do usunięcia stwierdzonych uchybień, braków czy nieprawidłowości lub przywołać do należytego zachowania⁶. W wypadku niezastosowania się do tego wojewoda po uprzednim zasięgnięciu opinii wydziału wojewódzkiego mógł radę rozwiązać⁷. Ustawa ograniczała swobodę wojewody,

⁵ Minister Spraw Wewnętrznych miał prawo przekazania decyzji zastrzeżonej dla wojewody właściwym wydziałom powiatowym.

⁶ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w piśmie do Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z 24 kwietnia 1936 r., nr SS. 3/11–1 wyjaśniło, że do usunięcia stwierdzonych uchybień, czy nieprawidłowości wzywała „właściwa władza nadzorcza”, przez którą rozumiano bezpośrednią władzę — wydział powiatowy, a nie władzę nadzorczą — wojewodę uprawnionego do rozwiązania rady.

⁷ *Gmina wiejska i gromada w świetle nowej ustawy samorządowej*, Warszawa 1933, s. 36.

gdy idzie o rozwiązywanie organów gminy, a im samym dawała możliwość uniknięcia i bronięcia się przed rozwiązaniem⁸. Jednak w praktyce stwarzało to możliwości nieskrępowanego rozwiązywania organów samorządowych, z których władze niejednokrotnie korzystały, powołując do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych organów samorządu organy komisaryczne. Cała procedura rozwiązania rady gminy odpadała, gdy liczba radnych w trakcie kadencji zmniejszyła się o 30%. Wtedy można było ją rozwiązać mimo właściwego działania i postępowania.

Gmina wiejska nie mogła jednak pozostać bez organu uchwalającego, dlatego nowe wybory do rady gminy musiały być zarządzane w ciągu trzech miesięcy od jej rozwiązania. W razie rozwiązania rady gminy i zarządu gminy, nowo wybrana rada musiała w terminie sześciu tygodni dokonać wybrania nowego zarządu gminy. Z kolei w wypadku rozwiązania tylko zarządu, radni gminy musieli wybrać nowy zarząd w ciągu 12 tygodni.

Nadzór nad czynnościami wójta zleconymi mu do załatwienia przez administrację rządową sprawował starosta powiatowy. Mógł on z tego tytułu wydawać wójtowi polecenia, zarządzenia i wskazówki, miał prawo wejrzenia w akta poszczególnych spraw itd. W razie stwierdzenia dopuszczenia się przez wójta lub podwójciego w pełnieniu swoich obowiązków zaniedbań lub przekroczeń starosta powiatowy mógł nałożyć na wójta i podwójciego jedną z kar dyscyplinarnych. Prawo przewidywało trzy rodzaje kar dyscyplinarnych: upomnienie, nagana i grzywna do 100 zł. Przed nałożeniem jednej z tych kar na wójta lub podwójciego starosta musiał zasięgnąć opinii wydziału powiatowego⁹. Przed ukaraniem trzeba było także zawiadomić obwinionego oraz umożliwić mu złożenie wyjaśnień. Od decyzji starosty powiatowego o ukaraniu karą dyscyplinarną można się było odwołać do wojewody, a od jego decyzji ukaranemu przysługiwało prawo wniesienia skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ponadto na obszarze Wielkopolski (w granicach przed wejściem w życie ustawy z 12 czerwca 1937 r.¹⁰) wójtowie i ich zastępcy mogli być również pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie obowiązków służbowych w sprawach poruczonych na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 24 lutego 1928 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy publicznych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego, niepodlegających przepisom dyscyplinarnym wydanym dla całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Pociągnięcie jednak do odpowiedzialności dyscyplinarnej na podstawie tego rozporządzenia wykluczało możliwość nałożenia za to samo naruszenie kary porządkowej na podstawie ustawy samorządowej.

Decyzje i zarządzenia wójta z zakresu własnych, jak i poruczonych zadań gminy były nieważne, jeżeli powzięte zostały z naruszeniem istotnych wyma-

⁸ *Ibidem*, s. 37.

⁹ *Ibidem*, s. 36.

¹⁰ Ustawa z 12 czerwca 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (Dz.U. nr 46, poz. 350).

¹¹ Dz.U. RP 1928 nr 24, poz. 206.

gań formalnych¹² albo sprzeczne były z obowiązującym prawem¹³. W ten sposób podjęte decyzje i zarządzenia władza nadzorcza uchylała. Władze nadzorcze mogły dokonywać inspekcji kancelarii gminy, urzędzeń, przedsiębiorstw i zakładów gminy, a także badać na miejscu i poddawać rewizji gospodarkę gminy. Również miały prawo delegowania swego przedstawiciela na posiedzenia zarządu gminy, lecz w praktyce rzadko z tego uprawnienia korzystały.

W pewnych wypadkach mógł być także rozwiązany zarząd gminy. Sytuacje, w których można było to uczynić, były podobne jak w przypadku rozwiązania rady gminy. Chodziło tu o przekroczenie właściwości lub inne istotne naruszenie obowiązujących przepisów lub statutów, jeżeli naraziło to na szkodę interes publiczny, a także gdy na skutek beczynności bądź też nieudolnego lub niedbałego wykonywania ciężących na organie zadań organ ten naraził związek samorządowy na straty materialne lub powodował w gospodarce samorządowej istotne nieprawidłowości. Ponadto, podobnie jak w przypadku rady gminy, gdy zarząd gminy dopuszczał się lub tolerował wśród swych członków publiczne wystąpienia, które były niestosowne i obniżały zaufanie do organów administracji, można było także go rozwiązać. Przed rozwiązaniem należało zarząd wezwać do usunięcia stwierdzonych uchybień, braków czy nieprawidłowości lub przywołać do należytego zachowania¹⁴. Gdy wojewoda rozwiązywał radę i zarząd gminy obowiązany był w treści decyzji wyraźnie ustalić, które z okoliczności przypisywał radzie, a które zarządowi. W przypadku zarządu wojewoda wymieniał przyczyny rozwiązania, które dotyczyły całego zarządu, a nie wójta, chyba że wyraźnie w decyzji zaznaczono, że cały zarząd kolegialny ponosi odpowiedzialność za czynności albo beczynność wójta wskutek tolerowania jego działalności w sprawach, których kompetencja należała do całego zarządu¹⁵.

Możliwe było także odwołanie członka zarządu gminy (wójta, podwójciego, ławnika), jeżeli ze szkodą dla interesu publicznego nie wykonywał ciężących na nim obowiązków lub wykonywał je niedbale, nienależycie bądź nieudolnie, albo gdy postępował w sposób obniżający powagę i zaufanie, jaka była wymagana dla zajmowanego przez niego stanowiska. Osobą uprawnioną do odwołania członka zarządu gminy był wojewoda przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego z głosem

¹² Naruszenie istotnych wymagań formalnych mogło polegać na przekroczeniu kompetencji danego organu, niezachowaniu ustawowego trybu postępowania, na przykład niezasięgnięciu w myśl przepisów prawa opinii kolegium zarządu przez wójta — tak S. Podwiński, *Ustawa samorządowa z komentarzem*, Warszawa 1939, s. 181.

¹³ Sprzeczność z obowiązującym prawem polegała na niezgodności zarządzenia lub decyzji wójta z przepisami ustawy, rozporządzenia lub statutu miejscowego, albo braku jakiegokolwiek podstawy prawnej.

¹⁴ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w piśmie (zob przyp. 5) wyjaśniło, że do usunięcia stwierdzonych uchybień czy nieprawidłowości wzywała „właściwa władza nadzorcza”, przez którą rozumiano bezpośrednią władzę — wydział powiatowy, a nie władzę nadzorczą — wojewodę uprawnionego do rozwiązania rady.

¹⁵ S. Podwiński, *op. cit.*, s. 193.

stanowczym. Decyzję o odwołaniu członka zarządu gminy wojewoda mógł podjąć dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i oprzeć ją na zebranych w toku tego postępowania materiale dowodowym. Na materiał dowodowy musiały się składać dokumenty, które w sposób bezpośredni lub pośredni stwierdzały zarzucane danej osobie okoliczności. W trakcie przeprowadzenia tych dochodzeń i trwania postępowania wyjaśniającego członek zarządu gminy miał prawo do:

- 1) składania wyjaśnień,
- 2) przedstawiania dokumentów,
- 3) wskazywania świadków na udowodnienie danych okoliczności,
- 4) obecności podczas przesłuchiwania tych świadków i możliwości zadawania im pytań,
- 5) ustanowienia obrońcy spośród urzędników samorządowych lub państwowych,
- 6) składania ustnych wyjaśnień przed wydziałem wojewódzkim.

Od tej decyzji przysługiwało prawo odwołania do Ministra Spraw Wewnętrznych, a później ewentualnie, gdy członek nadal czuł się pokrzywdzony służyło mu prawo skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Warto także podkreślić, że przepis ustawy scaleniowej (art. 71) dotyczący zawieszenia członka organu zarządzającego gminy wiejskiej obowiązywał w Wielkopolsce od 1 kwietnia 1938 r., a więc od zmiany granic województwa poznańskiego. Do tego czasu na obszarze Wielkopolski obowiązywały przepisy ustawy z 24 lutego 1928 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy publicznych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego. Według niej możliwe było zawieszenie członka zarządu gminy w urzędowaniu, jeżeli w postępowaniu karnosądowym zarządono w stosunku do niego areszt lub wydano w stosunku do niego nieprawomocny wyrok orzekający albo z mocy ustawy pociągający za sobą utratę urzędu. W tym wypadku zawieszenie trwało do upływu dziesiątego dnia po zarządzeniu zniesienia aresztu albo po uprawomocnieniu się wyroku wyższej instancji, jeżeli wyrokiem tym obwiniony członek zarządu skazany został na inną karę. Ponadto, gdy w postępowaniu dyscyplinarnym wydano nieprawomocne jeszcze orzeczenie skazujące na wydalenie ze służby, można było również zawiesić członka zarządu (art. 50). Organ upoważniony do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego mógł z urzędu lub na wniosek rzecznika dyscyplinarnego lub komisji dyscyplinarnej zarządzić zawieszenie członka zarządu gminy wiejskiej, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karnosądowe lub postępowanie dyscyplinarne. Mógł to uczynić zarówno po wszczęciu postępowania karnosądowego lub równocześnie z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, jak i przez cały czas trwania tych postępowań, aż do uprawomocnienia się wyroku sądowego lub orzeczenia dyscyplinarnego.

Jeżeli została rozwiązana rada gminy, zarząd gminy załatwiał najważniejsze sprawy w gminie w celu prawidłowego funkcjonowania gospodarki gminy. Nie mógł on jednak podejmować czynności obciążających finansowo gminę na dłuż-

szy okres, a w szczególności nie mógł zbywać, zamieniać, obciążać, oddawać w zastaw praw i nieruchomości oraz oddawać ich w dzierżawę na ponad trzy lata, jak również czynić darowizn i zapisów oraz ustanawiać fundacji. Zakaz ten jednak nie obowiązywał, jeżeli zbycie, wydzierżawienie na ponad trzy lata itd. uchwaliła rada gminy jeszcze przed jej rozwiązaniem¹⁶. Zarząd gminy w tym czasie miał prawo zaciągania pożyczek i obciążania w tym celu nieruchomości należących do gminy, jeżeli pożyczki te przeznaczone były wyłącznie na zamianę pożyczek krótkoterminowych, zaciągniętych jeszcze za czasów urzędowania rady gminy, na pożyczki długoterminowe. Chodziło więc o niezaciąganie nowych długów, ale o rozłożenie okresu spłaty dawnych pożyczek. Ograniczenia te nie dotyczyły również pożyczek krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd na czasowe zasilenie funduszy kasowych, czyli spłacanych w ciągu danego okresu budżetowego, ponieważ operacje takie nie miały na celu trwałego obciążenia finansowego¹⁷. Wszelkie decyzje w zastępstwie rozwiązanej rady gminy podejmował zarząd kolegialnie. Wymagały one również zatwierdzenia władzy nadzorczej w sprawach, w których zatwierdzenia wymagały uchwały rady gminy¹⁸.

Z kolei gdy zarząd gminy został rozwiązany, a rada gminy działała w dalszym ciągu, wówczas zakres działania kolegium zarządu do czasu ukonstytuowania się nowego przechodził na wójta lub podwójciego, jeżeli jedno z tych stanowisk zajmował zawodowy członek zarządu i pozostawał na tym stanowisku. W przeciwnym razie zakres działania przechodził na tymczasowego przełożonego gminy, którego ustanawiał wydział powiatowy. Nie można było jednak ustanowić oprócz tymczasowego przełożonego gminy również i zastępcy ze względu na ograniczone uprawnienia władz oraz na krótki czas, na który ustanowiony był zarząd tymczasowy. Tymczasowego przełożonego gminy można było również w każdym czasie odwołać. Jeżeli nie było w gminie wójta lub podwójciego z powodu na przykład choroby, urlopu, to w takich sytuacjach władza nadzorcza ze względu na konieczność utrzymania ciągłości administracji samorządowej, uprawniona była do ustanowienia czasowego kierownictwa sprawami zarządu gminy na zasadzie ogólnych uprawnień nadzorczych¹⁹. Tymczasowy zarząd w gminie ustawał z chwilą powołania nowego zarządu lub z chwilą przywrócenia do urzędowania zawieszonoego wójta lub podwójciego.

Podobnie w razie rozwiązania rady gminy, przy jednoczesnym braku w gminie wójta i podwójciego (wygaśnięcie mandatów, zawieszenie w urzędowaniu), wydział powiatowy powoływał tymczasowego przełożonego gminy. W takiej sytuacji sprawował zarząd samodzielnie pod własną odpowiedzialnością i przy

¹⁶ *Gmina wiejska...*, s. 40.

¹⁷ S. Podwiński, *op. cit.*, s. 208.

¹⁸ *Ibidem*, s. 209.

¹⁹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w piśmie do wojewody we Lwowie z 14 sierpnia 1935 r., nr SS 16/2/35, podobnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w piśmie do wojewody w Poznaniu z 19 marca 1935 r., nr SS 36/82/1.

pomocy ławników i pracowników gminy. Ustawa scaleniowa przewidywała możliwość ustanowienia przez wydział powiatowy służącej mu do pomocy rady przybocznej. Zachowane archiwalia nic na ten temat nie wspominają, być może dlatego, że ta instytucja nie była stosowana albo materiały nie zostały zachowane. Tymczasowego wójta gminy można było ustanowić w ośmiu wypadkach:

- 1) gdy radni nie dokonali wyboru w terminie wyznaczonym przez rządową władzę nadzorczą,
- 2) gdy na skutek zwlekania radnych wybór nie odbył się w przepisany terminie,
- 3) wskutek dwukrotnego niezatwierdzenia wyboru przez władzę nadzorczą,
- 4) na skutek rozwiązania zarządu i pozbawienia mandatu przez przełożonego gminy i pozostałych członków,
- 5) gdy zarząd nie był rozwiązany, ale wójt i podwójci utracili mandaty,
- 6) w przypadku rozwiązania rady gminy i zarządu lub gdy tylko rada została rozwiązana, a stanowisko wójta i podwójciego były wolne lub obydwaj zostali zawieszni w sprawowaniu mandatu,
- 7) w razie włączenia obszaru gminy do miasta (nie można było sprawować funkcji wójta i przełożonego gminy miejskiej, dopóki zatem utworzone miasto nie posiadało organów z wyboru, zachodziła konieczność powołania tymczasowego przełożonego gminy),
- 8) w sytuacji, gdy utworzono nową gminę wiejską z terenów obejmujących kilka gmin, do czasu wyboru i ukonstytuowania się organów gminy²⁰.

Decyzje tymczasowego wójta wydane w zastępstwie rady lub zarządu kolegialnego wiązały nowo wybranego wójta po ukonstytuowaniu się organów ustrojowych gminy. Decyzje takie nie wymagały potwierdzenia ze strony nowo wybranej rady lub zarządu.

Należy także wspomnieć, iż w myśl przepisów ustawy scaleniowej wprowadzono możliwość powstawania gromad jako części składowych gminy wiejskiej. Nadzór państwowy nad działalnością gromad sprawował również wydział powiatowy. Z tego tytułu nadzorował działalność gromady za pomocą własnych organów, które dokonywały rewizji gospodarki gromady prowadzącej budżetową gospodarkę pieniężną, nie częściej niż raz na trzy lata oraz regulował sposób wykonywania bezpośredniego nadzoru przez wójta nad działalnością organów gromady. Wydział powiatowy udzielał wskazówek wójtowi co do wykonywania przez niego nadzoru nad gromadą oraz kontrolował, jak wójt nadzór ten wykonywał²¹.

Wójt z tytułu bezpośredniego nadzoru nad działalnością organów gromady miał prawo wejrzenia w jej działalność gospodarczą, czuwał nad tym, aby majątek i dobro gromadzkie nie były narażone na szkody oraz aby dochody gromady

²⁰ S. Podwiński, *op. cit.*, s. 212.

²¹ L. Bar, *Prawo gromadzkie*, Warszawa 1937, s. 64.

i świadczenia były wydatkowane zgodnie z przepisami i przeznaczeniem. Stwierdzenie, że gromada funkcjonuje niezgodnie z przepisami, powodowało, że wójt zwracał się do sołtysa i rady gromadzkiej (zebrania gromadzkiego) o właściwe postępowanie i usunięcie uchybień, podając jednocześnie termin, w ciągu którego miano to uczynić. W przypadku niezastosowania się do zaleceń wójt powiadamiał o tym wydział powiatowy. Dopuszczanie się uchybień przez sołtysa w wykonywaniu swych obowiązków służbowych skutkowało tym, że wójt kierował wnioskiem do starosty powiatowego o jego ukaranie. Wójt sprawował nadzór bezpośredni nad całością majątku i dobra gromadzkiego, nad prawidłowym tokiem i celowością gospodarki gromadzkiej, nad przestrzeganiem przez organy gromady przepisów normujących zakres ich działania, nad całokształtem działalności sołtysa. W ramach tego nadzoru wójt sprawdzał między innymi: czy rozrachunki między gromadami na skutek zmiany granic gromad zostały należycie przeprowadzone, a jeśli jeszcze były w toku, to w jakim znajdowały się stanie, czy działalność organów gromadzkich nie wykraczała poza zakres przewidzianych dla nich uprawnień, czy uchwały organów uchwalających wpisywane były do odpowiedniej księgi, jakie były komisje przy organach uchwalających i w jaki sposób funkcjonowały, a w szczególności czy komisja rewizyjna wykonywała w wymaganych okresach kontrolę działalności finansowej i gospodarczej sołtysa i czy wyniki tej komisji były komunikowane wójtowi²². Badał również, czy wszystkie dochody i wydatki gromady objęte były budżetem, czy budżet ten należycie odzwierciedlał gospodarkę gromady zarówno w zakresie jej własnych zadań, jak i przekazanych lub powierzonych przez gminę, czy wydatki zwyczajne nie były pokrywane z dochodów nadzwyczajnych, czy dokumenty i księgi kasowo-rachunkowe za ubiegłe lata budżetowe zostały złożone na przechowanie do zarządu gminy²³.

Środkami wykonywania nadzoru przez wójta nad organami gromadzkimi były rewizje doraźne (w miarę potrzeby), rewizje szczegółowe (z urzędu przynajmniej raz do roku) oraz badanie uchwał i śledzenie toku prac organów gromadzkich²⁴. O zamiarze przeprowadzenia rewizji szczegółowej należało powiadomić wcześniej organy gromadzkie, rewizje doraźne zaś przeprowadzane były w razie potrzeby bez konieczności wcześniejszego zawiadomienia. Rewizje szczegółowe przeprowadzano w obecności sołtysa i podsołtysa oraz przedstawicieli przynajmniej dwóch komisji: rewizyjnej i gospodarczej. Razem z kontrolą gospodarki gromadzkiej przeprowadzano kontrolę działalności sołtysa jako organu pomocniczego zarządu gminy. Zazwyczaj rewizję przeprowadzał z polecenia wójta członek zarządu gminy lub urzędnik gminy. Rewizja szczegółowa na początku polegała

²² E. Kopczyński, B. Wesołowski, *Nadzór nad organami gromady*, Samorządowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1939, s. 8.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Archiwum Państwowe w Poznaniu, Akta gmin powiatu poznańskiego, gmina Żabikowo, sygn. 11.

na ustaleniu obecności osób podczas rewizji, potem badano stan organizacyjny administracji gromadzkiej oraz ustalano stan gotówki na podstawie rachunków²⁵. Aby to uczynić, sołtys musiał udostępnić wszystkie posiadane kwestionariusze, wykazy sum znajdujących się na rachunkach w instytucjach finansowych, księgę kasową oraz inne potrzebne dokumenty. W przypadku niezgodności stanu gotówki z dokumentami czyniono o tym wzmiankę w protokole rewizji, a poza tym sporządzano oddzielny protokół, w którym stwierdzano ujawnione braki w celu wszczęcia dochodzenia²⁶.

Po tych czynnościach przystępowano do przeprowadzenia badania ogólnego stanu gospodarki gromadzkiej oraz zbadania efektywności wykonawczej sołtysa. W trakcie przeprowadzania rewizji sporządzano protokół, w którym umieszczano odpowiedzi na postawione pytania dotyczące gospodarki gromadzkiej. Treść protokołu podawano po zakończeniu rewizji do wiadomości sołtysowi, a w przypadku rewizji szczegółowej również organowi uchwalającemu gromady. Udzielano również w razie potrzeby poszczególnym organom gromady wskazówek i informacji potrzebnych do prawidłowej działalności gospodarki gromadzkiej²⁷. Protokół rewizji szczegółowej po dołączeniu do niego opinii rady gminy służył jako sprawozdanie dla wydziału powiatowego, które wysyłał do niego wójt.

Aby utrzymać ciągłość w wykonywaniu bezpośredniego nadzoru nad działalnością organów gromady, w biurze zarządu gminy znajdowały się dane dotyczące każdej gromady:

1. Ewidencja składu osobowego organów gromady (radni, zastępcy radnych, sołtys, podsołtys);
2. Dane o liczbie i składzie komisji gromadzkich;
3. Wykaz inwentarza majątku gromady;
4. Budżet gromady lub uchwała zastępcza;
5. Sprawozdania komisji rewizyjnej gromady;
6. Roczne sprawozdania z gospodarki finansowej (z wykonania budżetu);
7. Odpisy uchwał gromadzkich;
8. Informacje o terminach i porządku dziennym mających się odbyć zebrań organów uchwalających, o których sołtys donosił wójtowi przynajmniej siedem dni przed terminem zebrania, celem ewentualnego udziału w zebraniu wójta lub osób przez niego delegowanych²⁸.

Ustawa scaleniowa wprowadziła w życie przepisy, które przewidywały wymóg zatwierdzenia przez wydział powiatowy uchwał zebrania i rady gromadzkiej w sprawie zbycia, zamiany, obciążenia i oddania nieruchomości, zakładu i przedsiębiorstwa w dzierżawę na okres przekraczający trzy lata albo udzielenia na nie

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ E. Kopczyński, B. Wesołowski, *op. cit.*, s. 11.

koncesji ponad ten okres. Również uchwały w sprawie likwidacji dobra gromadzkiego, przyjęcia i udzielenia darowizny oraz zaciągnięcia zobowiązania na kwotę przekraczającą 500 zł wymagały zatwierdzenia przez wydział powiatowy²⁹. We wszystkich tych sprawach rada gminy opiniowała uchwały zebrania lub rady gromadzkiej. Większość uchwał rady lub zebrania gromadzkiego nabierała mocy prawnej po zatwierdzeniu ich przez wydział powiatowy. Uchwały niewymagające zatwierdzenia wydziału powiatowego, sołtys przysyłał do wglądu wójtowi, który miał prawo udzielenia w razie potrzeby organom gromadzkim uwag i wskazówek co do celowości i sposobu przeprowadzania pewnych poczynań.

Uchwały podlegające zatwierdzeniu musiały być w ciągu 15 dni od ich powzięcia przedstawione wójtowi. Ten przysyłał je wydziałowi powiatowemu w terminie 30 dni od ich otrzymania wraz z opinią rady gminy. Wydział powiatowy miał dwa miesiące na wydanie decyzji w sprawie zatwierdzenia, choć mógł się zwrócić w ciągu tygodnia o wyjaśnienia lub uzasadnienie uchwały. W praktyce czynności te przeprowadzano szybciej i nie czekano do końca terminu. Wydaną decyzję przez wydział powiatowy sołtys komunikował organowi uchwalającemu na zebraniu w ciągu 14 dni od jej otrzymania. W razie niedoręczenia gromadzie zawiadomienia o odmowie zatwierdzenia, uważano uchwałę po upływie 90 dni po otrzymaniu przez wójta za zatwierdzoną. Od decyzji wydziału powiatowego służyło gromadzie w ciągu 14 dni od ogłoszenia na zebraniu prawo wniesienia odwołania do wojewody, który orzekał ostatecznie. Wniesienie odwołania mogło nastąpić tylko na podstawie uchwały rady lub zebrania gromadzkiego upoważniającego sołtysa do dokonania tej czynności.

Organ nadzorczy mógł w trybie nadzoru uchylić z urzędu lub z własnej inicjatywy bądź na skutek zażalenia jako nieważną każdą decyzję, która została wydana przez władzę niewłaściwą, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, która spowodowałaby popełnienie przestępstwa, była niemożliwa do wykonania lub zawierała wadę powodującą nieważność tej decyzji na mocy wyraźnego przepisu prawa. Do obowiązków sołtysa należało wstrzymanie wykonania takiej uchwały i przesłanie jej niezwłocznie wójtowi, który przysyłał ją bezzwłocznie wraz z opinią zarządu gminy do wydziału powiatowego. Sołtys z urzędu lub na wezwanie władzy nadzorczej wstrzymywał także wykonanie uchwały, która jego zdaniem była nie do wykonania lub sprzeczna z interesem gromady.

W przypadku stwierdzenia uchybień i zaniedbań w wykonywaniu obowiązków służbowych, starosta miał prawo po zasięgnięciu opinii wydziału powiatowego, nakładać na sołtysów i podsołtysów kary dyscyplinarne. Ustawa scaleniowa przewidywała następujące rodzaje kar porządkowych: upomnienie, nagana, grzywna do 50 zł i złożenie z urzędu. Obwiniony przed nałożeniem kary miał możliwość zapoznania się z postawionymi mu zarzutami oraz złożenia wyjaśnień. Osoba ukarana miała prawo wniesienia odwołania w ciągu 14 dni za pośred-

²⁹ Dz.U. RP z 1933 r. nr 35, poz. 294.

nictwem starosty powiatowego do właściwego wojewody. Kary te obejmowały przewinienia i z zakresu własnego, i poruczonego³⁰. Sołtysi odwołani z urzędu mogli ubiegać się o ułaskawienie w drodze aktu łaski Prezydenta RP, natomiast w przypadku ukarania sołtysa karą łagodniejszą organ, który ją wydał, mógł ją uchylić lub zmienić na podstawie art. 99 i 100 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym³¹.

W pewnych wypadkach istniała również możliwość rozwiązania rady gromadzkiej. Uprawnienie to przysługiwało staroście powiatowemu, który przed podjęciem decyzji konsultował się z wydziałem powiatowym. Ustawa scaleniowa przewidywała, że jeżeli na skutek przekroczenia właściwości lub innego istotnego naruszenia obowiązujących przepisów lub statutów rada gromadzka narażała na szkodę interes publiczny, lub w wyniku bezczynności, niedbałego czy nieudolnego wykonywania ciężących na niej zadań rada gromadzka narażała gromadę na straty materialne bądź powodowała w gospodarce samorządowej istotne nieprawidłowości, można było ją rozwiązać. Również starosta mógł rozwiązać radę gromadzką, gdy dopuszczała się i tolerowała wśród swych członków publiczne wystąpienia, które uwłaczały powadze urzędu i obniżały zaufanie, jakim powinny się cieszyć organy administracji. Jednak dopiero można było rozwiązać radę gromadzką, gdy bezskutecznie wcześniej wezwano ją do usunięcia stwierdzonych uchybień, braków i nieprawidłowości w wyznaczonym terminie lub gdy pomimo upomnienia nie zaniechała ona niewłaściwego postępowania. Rozwiązanie rady gromadzkiej nie pozbawiało jednocześnie mandatów sołtysa i podsołtysa, gdyż tracili oni tylko ewentualnie posiadany mandat radnych gromadzkich³².

Jak z tego wynika, nadzór nad organami gmin wiejskich i gromadami był bardzo szeroki. Nie był on potrzebny bynajmniej tylko do kontroli organów samorządowych pod względem zgodności działania z administracją rządową, lecz również do obsadzania stanowisk osobami zaufanymi, uczciwymi i solidnymi oraz kontrolowania w ten sposób działalności gmin wiejskich. Wpływy społeczności wiejskiej na decyzje dotyczące ich własnych wspólnot terytorialnych znacznie zmalały. Środki, za pomocą których można było kontrolować samorząd na szczeblu gminnym, były rozległe. Powodowały one możliwość rozwiązywania organów samorządowych, z której władze niejednokrotnie korzystały³³. W istocie samorząd musiał być podporządkowany lub co najmniej posłuszny administracji rządowej, zwłaszcza że mogła ona dysponować także pozaprawnymi metodami nacisku³⁴.

³⁰ S. Podwiński, *op. cit.*, s. 24.

³¹ Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie do Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z 10 grudnia 1936 r., nr SS. 41/556/1.

³² Wynika to z art. 24 ust. 8 ustawy samorządowej, który przewidywał, że pieczęć nad majątkiem i dobrem gromadzkim do czasu ukonstytuowania się nowej rady sprawował sołtys.

³³ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 47.

³⁴ M. Gonczar, *Samorząd wsi — historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990, s. 27.

Aufsicht über die Gemeindeselbstverwaltung im Lichte des integrierenden Gesetzes aus dem Jahre 1933

Zusammenfassung

Die Dezentralisation eines Staates ist immer mit gewisser Überwachung seitens der Regierung verbunden. Obwohl die Dezentralisation auf selbständiger öffentlicher Verwaltung durch bestimmte Verwaltungsorgane beruht, ist diese Selbständigkeit jedoch nie absolut und sie wird mittels Rechtsakten geregelt.

Das integrierende Gesetz aus dem Jahre 1933 sah eine sehr breite Überwachung der Gemeindeselbstverwaltung und der Gemeinden vor. Ihr Sinn lag keinesfalls lediglich in der Kontrolle der Selbstverwaltungsorgane hinsichtlich der Übereinstimmung ihrer Tätigkeit mit der Regierungsverwaltung, sie diente auch der Postenbesetzung mit, wenn auch ehrlichen und redlichen, jedoch vertrauten Personen und somit auf diese Weise der Kontrolle der Dorfgemeinden. Der Einfluss der Dorfgesellschaft auf ihre territoriale Gemeinschaft ging wesentlich zurück. Die Mittel zur Kontrolle der kommunalen Selbstverwaltung waren sehr umfangreich. Sie ermöglichten die Selbstverwaltungsorgane aufzulösen und die Regierung nutzte diese Möglichkeit oft. Im Grunde genommen musste die Selbstverwaltung der Regierungsverwaltung wenn nicht unterordnet, dann mindestens gehorsam sein, da diese auch außerrechtlichen Druck ausüben konnte.